

中国における公務員の退職後保障

彭 小 武

はじめに

第一章 公務員における退職後保障の概要

第1節 幹部の退職後保障制度に関する政策過程

第2節 公務員の年金制度

第3節 中国の公務員における退職後保障制度と西側諸国との違い

第二章 21世紀における公務員の年金制度改革の課題

第1節 中国における公務員の養老年金制度の問題点

第2節 中国の公務員養老年金制度における今後の課題

おわりに

はじめに

行政制度の効率性の確保をめざす行政管理においては、公務員あるいは政府機関の職員の勤労意欲を高め、また有能な人材を引きつけるために、給与制度や各種の社会保険制度を工夫することが重要となる。他方、公務員が在職中に獲得する所得だけでなく、退職後の各種社会保障、特に年金制度による所得保障もまた、公務員に対するインセンティブとして大きな意味を持つ。言い換えるならば、公務員にどのような形でどれだけの年金を保障するかは、公務員制度そのもののパフォーマンスを左右する行政管理上の大問題だといえることができるのである。本稿においては、このような観点から、中国における公務員の退職後保障、なかでも養老年金制度に焦点を当てて考察を加える。

もちろん、年金制度は社会保障制度一般のなかの一部分である。どの国においても、充実した年金制度を築きながら社会保障のその他の分野が白紙に近い状態であるというような事態は考えにくい。年金問題は社会保障制度全般のなかに位置づけて理解されなければならないのである。他方、年金であれ健康保険であれ、社会保障を構成する諸要素がある国におけるさまざまな社会集団や諸階層に均質平等に行き渡っているかどうかはまた別途検討されなければならない問題である。実際、普遍主義的な原則に基づいて各種保障制度を運営している国もあれば、何らかのカテゴリーごとに個別の制度を設け、あるいは特定のカテゴリーに属する人々にだけ保障を行うといった事例も少なくない。そこで、本稿ではまず、中国における社会保障制度一般の形成過程を概観し、ついでそのなかで公務員に

に対する社会保障、特に退職後保障がどのような位置づけを有してきたかを簡単にみておくことにしたい。

第一章 公務員に対する退職後保障の概要

第1節 幹部⁽¹⁾の退職後保障制度に関する政策過程

中国の社会保障制度は1950年2月に公布された「労働保険条例」をベースに創設されているが⁽²⁾、行政機関、事業部門の幹部には「労働保険条例」は適用されず、公費医療制度、離職・退職に関する単独の法規、条例が公布されていた。これによると、行政機関と事業部門の幹部が優遇されていることが分かる。こうした幹部年金制度は、もともと人民解放軍の内部において形成されたものであり、軍が卓越した軍功を建てた軍人の生活を保証するためのものであった。

また、幹部の老後の生活をするためには年金の給付と元の生活レベルの保障が重要であるが、中国では住宅の保障も重要な要件となっている。住宅制度の改革が行われる1998年以前においては、住宅の保障は年金制度と並んで社会保障制度の一環として位置付けられていた。住宅の配給基準は年金給付基準と同様に幹部等級などを基準にしていた。しかも、在職者より離休者に対して優先的に住宅を配分するという方針が貫かれていた。

ここでは、幹部における退職後の保障制度の変遷を時期別に見ていきたい。

(1) 形成段階(1949年から1955年)

1950年に「労働保険条例」が施行されたことは、中国に社会保障制度が正式に登場したことを意味していた。一方、幹部においては、1950年12月に政務院によって決定され、実施されるようになった「革命死傷者の褒賞及び救済金の暫行条例」を適用することになった。これは、幹部に対する最初の社会保障法規である⁽³⁾。そこでは、公傷者の治療中の生活費、死亡後の葬祭費、死亡手当て、遺族救済手当てなどについて明確に規定されていた。ただ、医療については規定していなかったため、1952年に「全国人民政府、党派、団体及び事業単位の行政機関工作人員に関して公費医療を実施する通知」が政務院によって公布され、幹部への医療保険が始まった。同年9月、政務院はさらに「各級人民政府職員が病気にかかる期間の待遇についての暫行弁法」を公布して、幹部の病気にかかる期間の生活問題を解決しようと図った。また、12月に国務院は「幹部の退職についての暫行弁法」を公布した。このなかで定められた定年退職の要件と定年退職後の待遇は、一般企業のそれと特に変わっていない。

このように、1955年末までには、幹部の退職後保障制度はほぼ形を整えたといえる。この時期の幹部の年金制度は「労働保険条例」に倣って作成されたからである。ただ、幹部の保障制度を「労働保険条例」と詳細に比較すると、同じ項目もあれば、幹部が優遇されているところもある。例えば、退職後の待遇については一般企業とほぼ同じであるが、医療費に関しては、清算できる薬代の

種類は幹部のほうが多く、病気休暇の場合も幹部に対する処遇の方が優れている⁽⁴⁾。

(2) 局部調整段階(1956年から1966年)

この時期の幹部に関する退職後保障制度は、1955年までに公布された法規に基づいて実施されたもので、大きな変更はなかった。そうしたなかで、1956年11月、国務院は幹部の定年退職と勤務年数の計算方法について補足的な通知を公布した⁽⁵⁾。その通知の内容は、①幹部が定年退職した後、単身赴任者の場合には出身地に帰ることが原則である。②出身地に帰る場合などの引越し手当てを、本人給料の2カ月分に相当する金額で支給する。必要な住宅や家具などは現地の政府が調達する。住宅などの賃貸料は退職者本人が負担する。③公傷で障害者となった者には、定年退職後の身体障害手当て若しくは救済手当てを在職時と同じ標準で支給する。④行政機関の臨時雇いが幹部に転換した場合は、臨時雇いとして働いた期間を勤務年数のなかに数えることができる。また、拘留若しくは除名された幹部が審査後、刑事処分若しくは除名処分が解除され、職場に復帰した場合、拘留若しくは除名された期間は勤務年数として数えられる。このように、1956年の補充通知の施行によって、幹部が定年退職後に直面する各種の問題や心配の種はある程度取り除かれることになった。

1960年代の初めごろ、幹部が肥大化したため、行政機関においては全国で約2000万人の人員削減を行った。そのさい、削減された職員を再配置するために、1962年6月、国務院は「削減した職員の配置についての若干規定」を公布した⁽⁶⁾。削減された年老者と身体衰弱者に関しては、定年退職の要件を満たすものは定年退職扱いとし、満たさないものは早期退職で処理することになった。

このように、この時期の幹部の社会保障制度は部分的調整を重ねながら、徐々に成熟していったといえる。しかし、1966年からの文化大革命によって、幹部のみならず、全国の社会保障制度は崩壊してしまった。

(3) 回復と調整段階(1976年から1993年)

この時期における幹部の退職後保障政策は、文化大革命によって破壊された制度を回復し、また、新しい社会環境に向けて調整を行うことであった。その背景として挙げられるのは、①1978年の共産党第十三回3中全会で市場経済を取り入れる方針が決定され、新しい経済建設を推進するためには若い幹部を採用しなければならないと考えられるようになったことがあげられる。そうすると、数多くの古参幹部が第一線の現場から退くことになるので、彼らの生活について配慮する必要性が出てきたのである。②1956年から1977年までの20年間は、ほとんど給与調整が行われていない⁽⁷⁾。そのため、幹部の給与は低いレベルのままであった。従来の社会保障規定のままであると、ほとんどの幹部にとって退職後の年金が低い水準になってしまうのである。③改革開放政策が実施されてからは、物価が上がる一方となったため、幹部退職後保障のほとんどの施策が新しい社会状況に合わなくなってしまい、調整する必要が出てきたこともその要因の一つとなっていた。

上記のような背景の下で、1978年6月に国務院は、「老(老人)、弱(身体弱者)、病(病人)、残(障害者)幹部の配置に関する暫行弁法」を公布し、それを一部の地域で試験的に実施して経験を積んだうえで、全国で実施することとした。この改正の主要な内容は以下の通りである⁽⁸⁾。

①老弱病残で退職した老幹部の配置について具体的な措置を取った。すなわち、第1は顧問にすること、第2は名誉職務に付くこと、第3は離職休養すること、第4は定年すること、第5は早期退職することである。このような区別を設けたのは、革命活動に参加した時期によって、退職後の処遇が違うからである。例えば、1949年9月末（それまでは1945年であった）までに革命活動に参加した地区級幹部（日本の部長級相当）、1942年以前に革命活動に参加した県レベルの幹部（日本の課長級相当）には、退職後、顧問や名誉職若しくは離職休養扱いという処遇がなされることになった。それまでは顧問という待遇がなかったので、今回の措置によって老幹部の退職後の選択肢が増えたといえる。

②定年退職後の養老年金を引き上げ、養老年金を本人給与の60%から90%の水準にした（それ以前は給与の40%から85%であった）。また、公傷で仕事の能力を失った者に関して、その奉仕精神を表彰するため、革命活動に参加する時期と勤務期間の長短にかかわらず、養老年金を前の給与の75%から90%に引き上げる。介護が必要な者にはさらに介護手当てを支給する。介護が必要でない者に関しては、養老年金を60%から80%に引き上げる。定年退職した者の退職手当を一時金から、定年前の給与の40%を毎月支給する形に変更した。こうすると、政府の負担を軽減するだけでなく、定年退職者本人の生活費も持続的に保障されるようになるからである。

③幹部が病欠した場合、1950年代の末期では、勤務年数が10年未満の本人給与の80%が6ヶ月まで支給されるようになっていた。これに対して、1981年の規定では、給与の90%を支給すると定めた。

1982年になると、「中共中央の老幹部退職制度の設立に関する決定」と「国務院の老幹部の離職休養制度に関する幾つの決定」が公布されたがいずれにせよ、この時期の幹部における退職後保障制度調整の基本的な方向は、制限条件を緩和し、幹部の処遇を引き上げることであった。

経済改革の発展に従って、1984年から共産党と政府は社会保険制度の改革に着手しはじめた。第7次5カ年国民経済社会発展計画のなかで、国務院は「社会保険制度を設立することは、経済体制改革が順調に進んで成功を収めるための重要な条件である。国家と社会の安定の根本でもある。」と指摘して、改革の決意を示した⁽⁹⁾。そして、公的な医療保険制度の導入などが試みられたが、養老年金については、依然として国家財政より拠出される状況が続いていた。

第2節 公務員の年金制度

前章では、幹部における退職後保障についてみてきたが、公務員制度が導入されてから退職後保障制度がどのような変化を示してきたかが次の課題となる。以下では、公務員の年金制度について詳しく見ていきたい。

(1) 公務員の養老年金改革の始動

途上国における社会保障制度は、一国の経済発展に貢献する公務員と近代工業セクターの労働者を対象としてまず導入される場合が多く、中国もその例外ではなかった。すなわち、1950年代初頭より、企業及び行政機関に対する年金制度が導入された。その後、1978年の「労働者退休、退職に関する暫定弁法」及び「老、弱、病、残幹部に関する暫定弁法」によって、企業年金と行政機関の幹部向け年金制度が分離された。1993年に公務員制度が導入されたが、公務員における養老年金は幹部の養老年金制度をそのまま踏襲して、国家財政で負担することとした。

こうした幹部養老年金制度によって年金支給を受けている行政職員は、1994年時点で既に880万人いたが、2000年には1000万人であったといわれている⁽¹⁰⁾。支給対象の増加によって、経営状態の思わしくない単位（職場、部門などを意味する、以下同じ）、財政難の単位に所属していた幹部への年金支給が滞っているため、中央政府は国家財政によりそうした不足を補っている。

中国における養老年金の改革は1984年からすでに始まるようになり、1991年、1995年、1997年に国務院は3回の命令と通知を發布し、養老年金改革を次第に深化させた。養老年金の改革を行う最初の目標は退職者の負担額を減らすことであり、退職者を多く抱える企業とそうでない企業間の負担の差をなくすことであった⁽¹¹⁾。こうしたなかで、政府職員向けの年金制度にもメスが入られるようになった。そこで、一部の地域では行政機関と事業単位⁽¹²⁾においても養老年金の改革が実験的に行われるようになった。山東省の済南市がそのうちの一つである。

1995年に済南市は、行政機関や事業単位の職員、社会团体、軍隊及び軍のなかの軍籍を持たない職員を対象に、養老年金制度を実施した。年金掛け金は所属機関と職員共同で拠出することになった。所属機関は職員給与の24%分を拠出するのに対して、個人は給与の2%分を拠出する⁽¹³⁾。四川省の綿竹県で実施された養老年金の場合は対象範囲がもっと広くて、人事部給与基金で管理する行政機関、人民大衆団体、事業単位の職員、人材交流中心の職員、行政機関・事業単位の給与制度を実施する組織の職員などを含めている。ここの年金制度は、国家、所属機関、職員の3者で共同拠出する。そのうち、職員個人は基本給与の3%を拠出するものである⁽¹⁴⁾。一方、湖北省襄陽市の行政機関と事業単位においては、在職職員の給与総額の19%（うち、所属機関が17%、個人が2%負担する）を年金掛け金として拠出することになっている⁽¹⁵⁾。

このように、行政機関や事業単位における養老年金改革が行われたわけだが、統一された法規がないために、各地域は独自の規定や条例を作って実施していた。そのため、地域や行政機関によって対象範囲が違うだけでなく、保険金の拠出率にもばらつきが出て、同じ省のなかでも省レベルと市レベルの保険率が違う事態さえ生じてしまった。また、上海や江蘇などにおいては、年金保険制度を実施する行政機関や事業単位が多いのに対して、中西部の地域ではまだほとんど手が打たれていなかった。また、資金の累積がなく、給付計算について科学的な根拠がないために、国家財政の負担を増加させるという問題も引き起こした。

(2) 公務員の養老年金制度の現状

「公務員法」¹¹⁶第89条では、公務員が定年退職した後、国が定めた養老年金及びその他の待遇を享受し、国がその者の生活と健康維持に必要な事項を援助すると定められている。養老年金というのは、国が具体的な状況に応じてその者の必要最小限の生活を保障するための費用である。その他の待遇とは、政治面の待遇、医療保険、交通手当、定住手当、住居手当である。

①養老年金について

養老年金は中国では養老保険金、定年退職費ともいわれ、国が定年退職した公務員へ配分する生活費である。金額はその者の給料と勤続期間によって異なる。その計算方法には、計算基数と計算比例を用いる。在職時の最後の給料を計算基数にするのが一般的である。計算比例は勤務期間に正比例し、勤務期間が長ければ長いほど支給される金額が多い。この点は西側のいくつかの先進国の場合と同じである。例えば、フランスでは1年勤くと最終給料の2%を受領ができ、勤務期間が1年増えれば退職金を2%増やす。しかし、最終給料の80%を超えない。イギリスでは退職前の3年間の最高年給の1/80に勤務期間を掛けた金額となる¹¹⁷。

人事部は、1993年に「行政機関、事業単位給与制度改革についての三つの実施方法の通知」と「行政機関、事業単位給与制度改革の若干の問題についての通知」を公布した¹¹⁸。そのなかで、職階給与制度を実施してからの退職者の養老年金の計算方法を次のように定めた。①基本給与と勤続給与にもとづく部分は元のまま全額支給する。②職務給与と職階給与によって計算される部分については、一定の比率にて支給する。すなわち、勤務期間が満35年以上の場合は88%、満30年以上35年未満の場合は82%、満20年以上30年未満の場合70%、満10年以上20年未満の場合は60%、10年未満の場合は40%とする。離職した者の退職手当（一時金）については、同等と考えられる職務からの退職者の年金を参考にして支給する。具体的な方法は各省政府にて規定する。

そのほかの退職後保障については、¹¹⁹①養老年金は定年退職前の給料分を100%支給する。1937年7月6日前に革命活動に参加した老幹部に対しては、毎年2カ月分の給料相当の手当てを支給する。1937年7月7日から1942年12月31日までの間に革命活動に従事した老幹部には1.5カ月分、1943年1月1日から1945年9月2日に革命活動に従事した老幹部に1カ月分給与相当の手当てを支弁する。②給与水準を引き上げる。第一次、第二次国内革命戦争時期の老赤軍、老幹部の給与水準は、職務レベル17級以下であれば17級の水準まで引き上げる。③生活手当てを支給する。物価上昇の影響などで、1985年5月1日から、離休幹部と一般幹部に毎月17元の生活手当てを支給する（企業のそれは12元から17元であった）。④介護手当てを支給する。革命事業で障害になった老幹部に介護手当てと道具購入用の費用を支給する。⑤在職時の医療保健をそのまま享受でき、診療時には優待され、ほとんどの病院には老幹部のための窓口と病室を用意してある。

②政治待遇

政治待遇とは、公務員が定年退職した後の社会的地位、政治的地位及び享受できる各種の政治的

な権利である。資本主義社会では、公務員の定年退職後の政治待遇はほとんどない。政治待遇を重視するのが中国の公務員制度の重要な特徴の一つになっているのである。この点を具体的にいうと、たとえば、原則上、定年退職した公務員の政治待遇は在職中の同クラスの公務員と同じ扱いを受け、機密書類を閲覧したり、重要な会議や政治活動に参加したり、重要な報告会に出席することができるというようなことがあげられる。

③離休、定年退職者の管理

各行政機関は、離休、定年退職者の人数に応じて、「離休、定年退職者幹部局」、「離休、定年退職幹部弁公室」もしくは「離休、定年退職幹部処」を設け、離休、定年退職者の管理を行う。また、1989年から離休幹部一人につき150元、定年退職した幹部については一人分100元を毎年管理経費として所属行政機関から拠出する。この管理経費が通常「離休、定年退職者幹部局」などにおいて統一的に管理され、主に老幹部の活動経費や経済的に困っている老幹部の救済に用いられる⁽²⁰⁾。

④その他の待遇

国によってその他の待遇は違う。イギリスでは、年金以外に一括で支払われる定年退職手当というものがあって、その金額は年金3カ月分相当である。ドイツでは定年退職した公務員が亡くなった時に、その配偶者及び子供には、ある割合の遺族手当が支給される。アメリカには特別定年退職手当、遺族手当、身体障害手当などがある。特別定年退職手当は物価の上昇にしたがって増額される⁽²¹⁾。

中国の場合は、その他の待遇は二つの部分からなっている。一つは定年退職前に享受したものをそのまま享受できるものである。例えば、公費医療と物価手当などである。もう一つは、定年退職した後のもので、看護費、特殊貢献手当などである。

中国は、一連の社会保障制度改革を行ってようやく積立方式の労働保険制度を成立させたが、政府職員の養老年金は社会保障制度に統合されておらず、依然として各級政府の財政から拠出されている。1978年以後、行政機関の職員数が年々増加し、前述のように2000年にはすでに1000万人に達している。「改革・開放」政策を実施しはじめた1978年と比べて、2.3倍に増加したことになる。政府職員の急増は社会保険費用の急増につながり、国家財政を圧迫する要因となっている。最近、人口や国内総生産（GDP）などで比較した場合、中央と地方の政府が抱える公務員の人数が多すぎるとの指摘が出ており、論議を呼んでいる。高級幹部の研修機関、中国国家行政学院経済学部王健副主任は、財政支出ベースから分析して百万ドルあたりの公務員の数、米国が2.31人、日本が1.38人であるのに対し、中国は39人で、主要国の20倍近い「役人天国」になっていると結論づけている⁽²²⁾。

また、離休、定年退職の幹部の急増は、年金給付の急増をもたらした。1994年をとってみれば、年金保険費用総額は850億元で、そのうち行政機関、事業部門のそれが280億元と、全体の19%を占めた。この数値は1980年の4倍に相当する。1997年末の時点で、全国の離休、定年退職者は3351万人で、行政機関、事業部門職員数の22.8%に相当する⁽²³⁾。しかも、今後行政改革が進展するにつれ

て離休、定年退職幹部数が年平均で40～50万人のレベルで増加を続けるといわれている²⁴⁾。したがって、一刻も早く公務員の年金制度を社会保障体系に統合することが必要となっている。

第3節 中国の公務員における退職後保障制度と西側諸国との違い

社会保障制度の目的は当初の平等主義と福祉政策より拡大されてはいるが、国民の生活レベルを維持するために実施される公的扶助サービスであるという点は各国において共通している。公務員における退職後保障制度の目的は、社会保障一般の目的以外に、職員に対するインセンティブを高め、職務の能率的運営をはかることにある。日本やアメリカ、イギリスにおける公務員の退職後保障制度は、公務員及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与するとともに、当該公務員のパフォーマンスを高めることにもつながると考えられているのである。これに対して、中国における公務員の退職後保障制度は、当初、国に奉仕した幹部たちへのご褒美という意味合いが強かったが、現在は勤務の能率を高めることも目的の一つとされている²⁵⁾。

また、中国では公務員の養老年金が社会保障体制一般に統合されておらず、資金は国家財政から拠出される。日本でも公務員の年金制度は企業のものとは異なっている。そこで、公的年金制度の一元化を推進する動きが出てきている。中国も、公務員の養老年金を社会保障体制全体のなかに統合することを視野に入れている。次に、公務員の養老年金制度は西側諸国と比べて、どのような違いがあるか、検討したい。

(1) カバー範囲

中国においては、「公務員法」第77条で公務員が定年退職、病気、出産育児、負傷、失業の場合、必要な扶助と手当を給付すると定められている。また、公務員が公務で障害になった場合、国の定めた労災手当てを享受する。公務員が公務で死亡、若しくは病気で死亡した場合、国が定めた手当てと福利厚生を遺族が享受するようになっている。公務員保険制度には養老保険、医療保険、労災保険、出産育児保険、失業保険がある。

しかしながら、アメリカ、イギリスと日本はそれぞれの保険制度について細かく規定しているが、中国においては不明瞭な部分が多い。例えば、中国の「公務員法」では、公務員が免職された場合のみ、免職手当若しくは国の規定で失業手当を受給できることになっているが、それ以外の原因で職を失った場合に対しては明確な規定がなかった²⁶⁾。欧米諸国の公務員は、失業してもある一定の期間は政府から給料を受給でき、その後失業保険金を受給する。失業保険の金額も高く、本人の元の給与の80～90%ぐらいで、支給期間も2年ぐらいで長い。たとえば、アメリカと日本の場合は失業保険金が元の給与の40～55%ぐらいで、支給期間も半年以内となっている。イギリスでは公務員が失業した場合、1カ月～3カ月以内は所属機関より給与が支給され、その後失業保険に変わる。失業保険金も本人給与額の50～60%に相当し、一年ぐらい支給される²⁷⁾。

しかし、中国の公務員の保険内容は単調で、欧米諸国のように明確に規定されていない場合が多く、国若しくは省・市の各自の規定を参照して執行するので、所属機構によってばらつきが出てしまう。

(2) 年金の支給開始年齢

中国の公務員の退職年齢は男性が60歳で女性が55歳である。退職した時点から養老年金を受給できる。表1によって世界主要各国の年金制度を見ると、日本、アメリカ、イギリスのいずれも、支給開始年齢が中国より遅い。アメリカは強制退職年齢を決めておらず、勤務期間によって退職可能な年齢が違うので、原則として65歳で支給開始となっている。ただし、62歳に達すると減額年金を受けることもできる。現在、受給開始年齢の65歳を2027年までに段階的に67歳へ引き上げることになっている。日本の公務員の退職年齢は60歳であるが、年金受給開始年齢は65歳になっている。イギリスは男女を問わず60歳になると退職でき、同時に年金と退職手当を受給することができる²⁸。

表1 世界主要各国の年金制度

	年金制度への加入対象者			老齢年金の受給要件	
	被用者	自営業者	無職の人	受給開始年齢	最低加入期間
日 本	加入義務あり	加入義務あり	(20歳～)	65歳(国民年金) 60歳(厚生年金保険)	25年
ド イ ツ	加入義務あり	職種により、加入義務あり	加入義務なし	65歳	5 年
イギリス	所得により、加入義務あり	所得により、加入義務あり	加入義務なし	男性 65歳 女性 60歳	男性 11年 女性 9.75年
韓 国	加入義務あり	加入義務あり	加入義務あり (27歳～)	60歳	10年
アメリカ	加入義務あり	所得により、加入義務あり	加入義務なし	65歳(※1)	10年
ベルギー	加入義務あり	加入義務あり	加入義務なし	男性 65歳 女性 63歳(※2)	なし
フランス	加入義務あり	職種により、加入義務あり	加入義務なし	60歳	なし
中 国	加入義務あり	加入義務なし	加入義務なし	男性60歳 女性55歳	勤務年数が10年以上

資料：<http://www.sia.go.jp/seido/kyotei/kyotei07.htm> 2006年3月6日。中国のデータについては筆者が整理したもの。

※1 2027年までに、受給開始年齢を65歳から67歳へ段階的に引き上げることになっている。

※2 2004年時点(2009年までに、女性の受給開始年齢を65歳まで段階的に引き上げることになっている)。

(3) 年金の受給要件

アメリカは、勤務期間と保険金の積立期間が最低5年以上必要であると定めているのに対して、日本では25年以上共済組合員の資格がないと年金が支給されない。イギリスの場合は、5年以上勤務して退職年齢前に退職し又は免職され、かつそれまでに生じた国家公務員基本年金制度の給付の権利を別の職業別年金制度に移さないことが求められている。これに対して、中国では養老年金が積立制度を採っていないため、勤務年数10年以上が必要と決められている。

(4) 年金の拠出源

アメリカでは、退職年金の拠出金として職員の基本給与から7.65% (別に社会保障税として0.80%) を控除すると定めているが、62.7ドルを上限とするので超えるときはメディケア⁽²⁹⁾用に1.45%を徴収する。さらに、政府は職員の掛金と同額を拠出する。日本の場合は、共済組合の掛金は組合員の標準報酬の月額を用いて算定する。その標準報酬の月額と掛金との割合は、組合(長期給付の場合は連合会)の定款で定めることになっている⁽³⁰⁾。中国は、公務員の養老年金を社会保障制度一般のなかに組み入れていないため、全額を国家財政によって賄うようになっている。拠出金の積立がなく、支給配分も科学的根拠がないので、国家財政の負担を増加させる一方である。現在の幹部のうち、団塊世代の退職に従い、国家財政の負担も限界に来ることが想像できる。公務員の養老年金制度は特殊性が強く、企業や他の事業単位との保険制度と違うため、公務員の転職を阻む原因ともなっている。

第二章 21世紀における公務員の年金制度改革の課題

第1節 中国公務員の養老年金制度の問題点

以上、中国の公務員養老年金制度をアメリカ、イギリス、日本と比較したことで、現在の中国の公務員における養老年金制度の弊害が明らかとなった。従来の養老年金制度は、主に行政機関の職員、国有企業の従業員、一部の都市部集団企業の従業員を適用対象としていた。国有企業や集団企業、事業単位の職員の場合は、すでに国・企業・個人の3者負担による年金制度が確立されたのに対して、公務員の養老年金は依然として国家財政に頼っている。

それでは、現行の公務員の養老年金について、その問題点を整理してみたい。

(1) 養老年金はすべて国家財政から拠出されるので、年金の支給額が急増し、政府が他の事業への歳出を削減せざるをえなくなる。そのため、国民経済の長期的かつ安定的な成長に悪影響を与える。新中国建国以来、行政機関の簡素化を実現するために行政改革が繰り返されてきた。1998年3月に朱鎔基首相が指揮して、3大改革(国有企業改革、金融改革、行政改革)が始まった。その主な内容は、主要中央官庁を現行の40から29に削減するとともに、国务院の局級機構のうち4分の1(200余り)を削減するというものである。また、8万人の中央政府人員を47.5%削減することも目標とさ

れた³¹⁾。今回の政府機構改革にはこれまでにない熱意がこめられており、また、1949年の新中国建国以来最大規模のものとなっている。削減されたこれらの余剰人員は、一部が事業單位に再配置されたり、一部の老（老人）弱（弱者）病（病人）残（障害者）人員は退職させられた。

また、2003年の末時点で全国では600余万人の公務員がおり、そのうえ今回の「公務員法」の施行で公務員の範囲が拡大されたため、民主党派、大衆団体などを入れると公務員の数が1000万人ぐらいにふくれあがると予想されている。さらに、制度上その身分を公務員とは見なしていないが事実上の公務員によって支えられている公的セクター、すなわち学校、病院、試験研究機関といった組織を加えると、国家財政で賄う人数は7000万人を超えていると言われている。これらの公務員と準公務員の人件費は、国家財政の負担を一層重くしているのである³²⁾。

(2) 養老年金の計算が退職時の給与を基準としているので、在任中の実際の業績を反映できず、退職前に一気に給与を引き上げるという弊害をもたらした。第4章でも述べたように、公務員の給与は職務給、級別給、基礎給と年功給（工龄工資）からなっている。現在、公務員の退職年金は3つの部分からなっている。①基礎給与と年功給与は退職時の基準で全額支給する。②職務給与と級別給与は退職時の一定比率で支給する。③地域職務手当は退職時給与の一定比率で支給する。②と③の比率は同じである。このように、退職年金は退職時のその月の基準で計算するので、それまでの業績を反映できなくなる。また、公務員は退職してからより多くの年金をもらうために、退職直前にあらゆるコネを使って給与の引き上げを図ろうとする³³⁾。

(3) 養老年金が国家財政から拠出されることで、「親方五つ星の旗」の意識が強くなり、自ら保険に入るという意識が薄くなってしまふ。現時点では、公務員だけでなく中国全体において「自己保障」という意識が欠けているといわねばならない。国や所属部署が老後の面倒を見てくれると勝手に信じて、特に公務員は今まで国が手厚く面倒見てくれたので、その優越感を捨て切れないのである。近年、給与制度の改革によって都市労働者の年収はすでに平均9371元になっており、手取り収入は6280元となっている。一人当たり年間消費支出は4998元で、エンゲル指数は39.18である³⁴⁾。つまり、現在の中国都市部従業員の収入からすると、保険料を負担する能力を十分に持っているといえる。さらに前章の分析で分かるように、公務員の給料はこの平均数値を上回っていることから、国・職場・個人の3者負担による養老年金保険を実施する条件がすでに整っていると考えられる。また、納付した保険料を受給する年金の額と連動するように仕組みで、長期間にわたって高い保険料を払うと定年退職時により高い年金受給できるとことにすれば、公務員の間に保険料を納付する意識が高まると思われる。

(4) 離休、退職者のために各機構が専門部署を設け、人員と施設を配置しているので、行政の効率を高めることが難しい。すなわち、行政機関ごとに、離休、退職者のための「離休、定年退職者幹部局」、「離休、定年退職者幹部弁公室」もしくは「離休、定年退職者幹部処」を設け、定年退職者の管理にあたっているというばらばらの状態なのである。また、現在、労働・社会保障部は社会保

障一般を管理監督しているが、公務員における養老年金の管理は依然として政府人事部の手のなかにある。

第2節 中国の公務員養老年金制度における今後の課題

公務員の退職後保障制度は公務員制度の重要な一部分であるが、現行の公務員における退職後保障制度は整備されているとは言えない。人材を確保し、勤務効率を高めるためには、現行の公務員の退職後保障制度を見直す必要がある。また、先進諸国の退職後保障から中国は何を学ぶことができ、どのような部分を中国に導入することが可能か、中国政府は関心を持っている。しかし、先進諸国の退職後保障制度を参考にするには、以下の課題をクリアしなければならないであろう。

(1) 法制度の整備

現行の公務員の退職後保障制度に対しては、相応する個別の法律が整備されていない。公務員に対する退職後保障の内容のほとんどは各時期に公布した条例、法規、弁法、通知などに基づいたものである。「暫行条例」でも「公務員法」でも、公務員の退職後保障に関する規定は漠然としたものが多い。先進諸国では、公務員の社会保障制度が個別の法律によって規定され、保護されている。例えば、アメリカの「連邦職員退職年金制度法」、イギリスの「国家公務員基本年金制度法」などである。これらの法律は、公務員の身分、権利、義務、試験採用、給与、福祉、退職、職務の分類などについて詳細に規定している。日本やフランス、ドイツでは、公務員制度に関する総合的な法規を有すると同時に、補助的な法規や条例、実施細則なども制定されているので、公務員の退職後保障制度の実施に確固たる法的根拠が提供されている⁶⁹⁾。このように、中国においても、公務員の退職後保障制度を樹立し、円滑に実施していくためには、法制度の整備が必要となるのである。

(2) 管理の簡素化

社会保障管理とは、社会保障制度を実施するために、国家と政府が専門の社会保障機構を設立し、専門の人員により社会保障制度の政策を決定し、計画、監督、調節及び社会保障基金の運営、管理、給付を行うことを意味する。社会保障の内容は生活、老後、病気、死亡、障害、失業などの面に関わるので、これらに相応の組織管理機構を設立し、種類別に管理する必要がある。このように、社会保障の各管理機構を総合的に管理し、調整するには、中央若しくは地方政府に専門の機構を設立する必要がある。そのため、1998年には、国务院の下に労働・社会保障部と民政部を設け、各社会保障機構を規制管理するよう定められた。

ところが、現在のところ、公務員の社会保険は人事部で、医療保険は衛生部で管理しているのが実情である。また、福祉サービスの一部は各職員労働組合で管理している。この他に、各級財政、税務、金融保険などの部署も一部の業務を分担し管理している。管理する主体が多いため、実際に

政策上のばらつきや管理上の矛盾などが多発している。また、各機構が重複する管理部門を設置したことによって、業務の重複、管理の混乱を招き、結果として費用の増加と勤務効率の低下を招いてしまう。したがって、公務員の退職後保障を管轄する専門部署を設立する必要性は一層高まっているのである。しかし、中国社会の背景を考えると、社会保障部門が独立して保障業務を行うのは困難で、他の関係部署と連携し、共同して遂行しなければならないことも確かであろう³⁹⁾。

(3) 保障内容の充実

公務員の年金、医療、労災保険などは、今後改革・改善する必要があるが、制度としては既にスタートしている。しかし、公務員の失業保険制度はまだできていない。公務員の失業保険とは、公務員が本人の事情によらない理由で仕事を継続していけなくなり、収入がなくなる場合、その基本的な生活を保障するための社会保険制度である。本人の事情によらない理由とは、行政機関の人員削減によって職場を失うことが主たるケースである。また、一部の地方政府は公務員の採用において雇用契約制を導入したが、その場合、被雇用者が契約内容に違反したという理由で職を失う可能性も出てくる。このようにして失業した公務員及びその扶養家族が基本的な生活を維持し、かつ、雇用者側の事情によって解雇することをスムーズにできるようにするためには、失業保険制度の設立が必要である³⁷⁾。すなわち、公務員のための失業保険制度を設立するか、若しくは公務員の失業保険を「失業保険条例」の適用範囲に入れることが、公務員の退職後保障の内容を完全なものに近づけるための最重要課題であるといえよう。

おわりに

もともと、中国の社会保障制度は旧ソ連から学んできたものである。しかし、社会的背景及び経済構造の変化にしたがって、中国の国情に合う社会保障制度を確立しなければならなくなってきた。公務員における退職後保障制度も同じである。公務員制度を導入してまだ10年余りしか経っておらず、公務員の退職後保障制度もまだ改善すべき課題を数多く抱えている。とはいえ、アメリカモデル若しくは日本モデルをそのまま中国に持ってきてもうまく適合するとは限らない。

現在、中国では、公務員をめぐる多くの議論がなされている。すなわち、給与が高いわりには仕事できていない、あるいは公務員の数が多すぎる、特別権限で優遇されている、といった批判がなされており、さらに汚職と腐敗の問題で国民の反感を招いている。もちろん、真に国民本位の行政を実現するためには、公務員自身の意識・行動自体を大きく改革することが不可欠である。しかし、公務員の意識・行動原理には、公務員制度が大きな影響を及ぼすことも事実である。したがって、公務員が仕事に専念できるようにするためには、その保障制度を充実したものにしなければならないのである。

【注】

- (1) 幹部については、拙稿「中国における国家公務員制度の導入過程とその課題」、岡山大学大学院文化科学研究科紀要第17号、140－144頁参照。
- (2) 張紀濤『現代中国社会保障論』、創成社、2001年、8頁。
- (3) 朱慶芳他編『中国公務員管理実務』、中国人事出版社、1995年、968頁。
- (4) 朱他、前掲、969頁。
- (5) 張水輝、『中国公務員養老保険制度改革研究』、華東師範大学、2004年、44頁。
- (6) 李文良『中国政府職能轉變問題報告』、中国發展出版社、2003年、46頁。
- (7) 「我国工資制度的發展過程及特点」（我が国における給与制度の發展過程及び特徴）
<http://www.xzsrc.gov.cn/gz/gz1.htm> 2006年2月5日。
- (8) 胡建森、張煥光『人事行政法概論』、労働人事出版社、1988年、217－219頁。
- (9) 李、前掲、49頁。
- (10) 王思斌、『中国社会福利』、香港書局、1998年、121頁
- (11) 広井良典、駒村康平『アジアの社会保障』、東京大学出版会、2003年、343頁。
- (12) 事業単位とは、直接国の生産条件を創造と改善し、社会福祉の増進、人民文化、体育、衛生など生産価値が貨幣で表現できない生産、経費が国家歳出から支出全民所有制単位のこと。
- (13) 『中国人事』、1995年2月。
- (14) 『四川人事』、1995年3月。
- (15) 前掲、『中国人事』。
- (16) 2005年4月27日、第10回全国人民大会常務委員会第15次会议で公務員法が通過し、その後、第35号主席令によって公布された。これは2006年1月1日から施行されることになっている。中国が新たに制定する公務員法のなかで、行政機関職員だけではなく、共産党機関の職員も公務員の範囲にふくめる方針であることが明らかになった。民主諸党派と同様、共産党の指導下にある各種大衆団体などの職員も、「管理上は公務員と同じ」として、同法に基づいて処遇される。
- (17) 李和中主編『比較公務員制度』、中共中央出版社、2003年、92、152頁。
- (18) 「中外公務員養老保険制度比較及啓示」（中外公務員養老保険制度の比較と啓発）
<http://www.xchen.com.cn/>
- (19) 胡、張、前掲、224－225頁。
- (20) 前掲、注(18)。
- (21) 曾繁正他訳『人事行政管理学』、紅旗出版社、1998年、175頁。
- (22) <http://www.business-i.jp/news/china-page/news/200602240009a.nwc> 2006年2月28日。
- (23) 『中国統計年鑑・1998』、798頁。
- (24) 王思斌、『中国社会福利』、香港書局、1998年、121頁。

- ⑵5 湛中樂主編『中華人民共和國公務員法積義』、北京大学出版社、2005年、255頁。
- ⑵6 余期江「統一、規範与健全—対完善我国公務員社会保障制度的理論思考」（統一、規範及び健全：我が国公務員社会保障制度を整備するに際しての理論と思考）『江西行政学院学報』、2004年4月、第6巻第2期。
- ⑵7 朱他、前掲、1047頁。
- ⑵8 同上。
- ⑵9 medicare。65歳以上の老人に対する高齢者医療保険制度。
- ⑶0 佐藤達夫『国家公務員制度』、学陽書房、平成3年、179頁。
- ⑶1 王文亮『21世紀に向けた中国の社会保険』、日本僑報社、2001年、51－52頁。
- ⑶2 <http://www.sdrc.com.cnnfoshow/show.asp?sort=%D0%C5%CF%A2%BF%EC%B1%A8&infoid=9648>
2006年4月10日。
- ⑶3 桂世勲「改革中国公務員の養老保険制度」（中国公務員の養老年金制度の改革）『中国公務員養老保険制度改革及中德比較』（中国公務員養老保険制度改革及び中独の比較）シンポジウムにおける発言、2004年3月16日、上海。
- ⑶4 国家統計局、『中国統計摘要(2001)』、中国統計出版社、90頁。
- ⑶5 余期江「統一、規範与健全—対完善我国公務員社会保障制度的理論思考」（統一、規範及び健全：我が国公務員社会保障制度を整備するに際しての理論と思考）『江西行政学院学報』、2004年4月、第6巻第2期。
- ⑶6 「我国公務員社会保障制度的現状与完善」（我が国の公務員社会保障制度の現状と改善）『黒河学刊』、第1期、2004年。
- ⑶7 前掲、注⑶5。